

Externalidades negativas: as abordagens neoclássica e institucionalista

Negative externalities: neoclassical and institutionalist approaches

*Stefano José Caetano da Silveira**

Resumo

O presente artigo propõe-se a analisar o tratamento que as escolas econômicas neoclássica e institucionalista prestam em relação ao surgimento de externalidades negativas. Através da discussão das ações tomadas por tais escolas na busca de alternativas à resolução do problema sugerido, procura-se definir qual a situação que melhor resolveria ou diminuiria seu impacto. Para tanto, faz-se uma breve revisão da bibliografia existente sobre o tema, abordando tanto obras de autores nacionais como estrangeiros, bem como apresentam-se algumas soluções empregadas diante de situações ocorridas. Com base nesse arcabouço teórico, conclui-se que nenhuma das duas escolas consegue resolver os problemas causados pelas externalidades negativas de forma ampla, sendo necessário, para a escolha de uma visão ou outra, avaliar os aspectos positivos e negativos de cada uma delas.

Palavras-chave: meio ambiente; Escola Neoclássica; Escola Institucionalista.

Abstract

The present article aims to analyze the treatment that the Neoclassical and Institutional economic schools give to negative externalities. By discussing the approaches taken by these schools in the search for alternatives to the problem suggested, the article tries to define which school could better solve or diminish the impact of negative externalities. For that purpose, the paper presents a brief review of the existing literature about the subject, investigating as many works of national authors as foreign, as well some solutions provided for some particular situations. Based on the review, the paper suggests that neither of the two models totally solves the problems caused by negative externalities. Thus, in choosing upon one school over another, it is necessary to evaluate the positive and negative aspects of each particular school..

Key words: environment; Neoclassic School; Institutional School.

* Economista, aluno especial do PGDR/UFRGS. stefano-silveira@procergs.rs.gov.br

Introdução

Analisando a obra dos economistas clássicos desde Adam Smith, passando por David Ricardo, Thomas Malthus, John Stuart Mill e finalizando em Karl Marx, percebe-se que, apesar da “Teoria dos Rendimentos Decrescentes” de Ricardo ter sido elaborada utilizando a terra como principal fator de produção, a questão ambiental nunca foi objeto de análise relevante por parte desses autores. A despeito de diversos marxistas contemporâneos, como Foster (1999), defenderem em suas teses que a preocupação da degradação do meio ambiente sempre esteve presente na obra de Marx, em teoria isto não se confirma (ALIER, 1998).

Somente a partir da revolução marginalista, em 1870, originada pelas idéias do inglês William Stanley Jevons, do austríaco Anton Menger e do francês Léon Walras, quando a teoria do valor baseado na utilidade marginal substituiu a teoria do valor do trabalho, é que questões ambientais começaram, mesmo que timidamente, a serem debatidas.¹ Mais precisamente, o debate iniciou-se após a reaproximação dos marginalistas ingleses, austríacos e franceses em uma única escola, denominada neoclássica, quando da publicação dos *Princípios da Economia*, do inglês Alfred Marshall, em 1890, depois de quase três décadas de afastamento².

Após a depressão de 1929, a partir da aplicação do *New Deal*, em 1933 – programa de recuperação econômica criado pelo presidente Franklin Roosevelt –, aliado ao lançamento da obra *A Teoria Geral do Emprego, Juros e Moeda*, do economista inglês John Maynard Keynes, em 1936, a economia norte-americana, uma espécie de refletor da economia mundial, passou a sofrer uma maior intervenção governamental, pois, segundo Keynes, em momentos de exceção (como é o caso, em um *crash*) a política monetária tem de dar lugar à política fiscal. A partir dessa mudança de paradigma, em que a ênfase passou a ser a busca do *welfare-state* (estado de bem-estar social), também chamado de keynesianismo, empregou-se pela primeira

vez o termo neoliberalismo, indicando que a economia daquele país sofreria maior intervenção governamental.³

Entretanto, destacaram-se duas correntes de pensamento que se opuseram ao keynesianismo e principalmente às idéias neoclássicas. A primeira era a escola histórica alemã, que entendia que a economia deveria ser analisada individualmente em cada país, refutando leis universais. A segunda, denominada institucionalista norte-americana, fundada por Thorstein Veblen, opunha-se à tendência de separação entre a economia e o resto das ciências sociais, além de se mostrar contrária à busca por um mecanismo de ajuste automático dos mercados.

A partir das divergências das escolas neoclássica e institucionalista – cujas raízes estavam nos Estados Unidos da América e formaram uma espécie de dissidência do pensamento marginalista, originado em solo europeu – é que questões como as alternativas de resolução ou diminuição do impacto de externalidades negativas no meio ambiente, provocado pelo crescimento e/ou desenvolvimento econômico, passaram a ser discutidas com maior relevância, bem como as questões de quando deve ocorrer renúncia econômica em favor da preservação ambiental e quando se pode crescer economicamente, mesmo com algum prejuízo ao meio ambiente, e, finalizando – no caso de um ou mais agentes econômicos envolvidos –, se a forma de

¹ Um exemplo disso foi a proposta do economista inglês Arthur Cecil Pigou, que em 1920 sugeriu o estabelecimento de taxas e impostos para neutralizar os danos dos custos externos (ou externalidades), entre eles os danos ambientais de variadas origens – princípio do poluidor pagador. (SANTOS, 1998).

² Durante esse período de afastamento surgiu o conceito de utilidade – em que as ações devem produzir igualdade entre os indivíduos –, partindo do austríaco Eugen von Böhm-Bawerk, e o sistema econômico através de equações matemáticas, com destaque aos estudos de Walras.

³ Tal termo seria rebatizado na década de 1980, durante o governo Ronald Reagan, sinalizando exatamente o inverso, ou seja, que a economia dos Estados Unidos sofreria um processo de maior liberalização.

compensação por um prejuízo à natureza, que venha a atingir pelo menos um dos atores, deve se dar por livre acordo entre as partes envolvidas, ou por ação direta do governo.

A intenção deste estudo, portanto, é apresentar possíveis soluções à problemática do surgimento de externalidades negativas, de acordo com as abordagens neoclássica e institucionalista, enfocando tanto seus pontos em comum como suas divergências, a partir da contextualização e da apresentação dos resultados de cada escola. Além disso, será objeto de análise a visão intrínseca de cada uma delas, como a recomendação à intervenção governamental ou o livre acordo entre as partes, em relação à problemática sugerida.

Também pretende-se demonstrar, ao final, por meio da análise de estudos existentes sobre o tema, que os dois modelos conseguem apresentar soluções satisfatórias, porém não completas, na busca de resoluções aos problemas causados pelas externalidades negativas, tornando-se necessário, para a obtenção dos melhores resultados, avaliar os aspectos positivos e negativos de cada escola.

1 O crescimento econômico e o meio ambiente

Pearce (2004) afirma ser possível encontrar uma série de livros e artigos que defendem a impossibilidade de coexistência entre o crescimento econômico e a qualidade ambiental. Segundo tais publicações, a escolha por um dos objetivos não permitirá a realização do outro, sendo que, se a opção for pelo crescimento econômico, fatalmente implicará o esgotamento dos recursos naturais em longo prazo.

Analisando o conceito de desenvolvimento sustentável ou sustentabilidade, em que as necessidades econômicas, sociais e ambientais gozam de mesma importância, conclui-se que este só será alcançado com

renúncia ao crescimento, dado que, para se obter crescimento, exige-se cada vez mais a utilização de matérias-primas e energia, que, por sua vez – conforme Lavoisier –, não podem ser destruídas, apenas transformadas, acabando, assim, sendo necessariamente reabsorvidas pela natureza. Como a natureza possui um limite para assimilar matérias-primas e energia transformadas em um determinado momento, fatalmente ocorrerá uma degradação ambiental. O mesmo princípio vale para as reservas fixas de recursos naturais (PEARCE, 2004).

Todavia, segundo Pearce, em seu artigo sobre crescimento econômico e política ambiental (2004), as afirmações anteriores podem ser contra-argumentadas. Se mensuradas em relação ao Produto Nacional Bruto (PNB), pode-se verificar uma redução, através de procedimentos voluntários⁴ e ações governamentais, de cerca de 1% ao ano no uso de matérias-primas e energia nos países centrais, devido ao desenvolvimento tecnológico. Esta tendência deve ser seguida pelos países em desenvolvimento, pois, analisando a curva ambiental de Kuznets⁵, percebe-se um aumento do coeficiente de energia em relação ao PNB nas primeiras fases do desenvolvimento e uma queda posterior. Pode-se atestar que uma das razões para a ampliação do desenvolvimento tecnológico foram as crises do petróleo de 1974 e 1979, pois, devido ao aumento de preços gerados, induziram os países a aumentar suas produtividades energéticas, permitindo-lhes, ao mesmo tempo, a possibilidade de

⁴ A exemplo do desenvolvimento de tecnologias visando reverter o aquecimento global do planeta, protagonizado por diversos empresários norte-americanos do ramo de tecnologia de informação, como Eric Schmidt (da Google), Steve Jobs (dono da Apple), Jerry Yang (do Yahoo!) e Vint Cerf, pai da internet (WIZIACK, 2006).

⁵ A Curva Ambiental de Kuznets (*Environmental Kuznets Curve* - EKC) foi assim batizada tendo em vista sua similaridade com aquela observada, em 1955, para o caso da distribuição de renda. A EKC determina que a poluição cresce de acordo com o produto nacional até um determinado nível de renda, quando a qualidade do meio ambiente começa a crescer juntamente com o PIB *per capita* (STERN, 2004).

superar parte dos efeitos das externalidades negativas causados pelo crescimento econômico.

Outros motivos de contrariedade aos pessimistas são o progressivo aumento da utilização de materiais recicláveis nos países desenvolvidos, cuja tendência é a mesma para as outras nações – embora a energia não possa ser reutilizada –, bem como a possibilidade global de se passar a utilizar, além das tradicionais fontes energéticas (como a petrolífera e a hidroelétrica), novos recursos, como as energias eólica, de biomassa e geotérmica – apesar de as três últimas, embora renováveis, atenderem atualmente pouco mais de 2% da demanda energética mundial (PEARCE, 2004; ALIER, 1998).

Uma vez expostos os dois pontos de vista, algumas questões permanecem no ar: o crescimento zero é aceitável, em troca de uma melhor conservação ambiental? Por outro lado, se a opção for pelo crescimento, é possível que ele venha a gerar um montante considerável de bens e serviços e ao mesmo tempo uma mudança de comportamento dos agentes, remetendo a uma melhoria no meio ambiente?

Em relação à primeira indagação, utilizando a análise de Pearce (2004), constata-se que, durante a década de 1990, 28 dos 148 países incluídos no *World Development Indicators* (Indicadores do Desenvolvimento Mundial) apresentaram crescimento zero ou negativo. Todavia, não existem indicadores sociais ou análises empíricas que comprovem que tais economias tiveram melhor desempenho – em nível de desenvolvimento humano (conceito idealizado pelo economista indiano Amartya Sen) ou de preservação de superfícies ambientais –, se comparadas às nações que apresentaram indicadores de produto positivos, somente pelo fato de não haverem crescido.

Discorrendo sobre a opção pelo crescimento e aceitando, *ceteris paribus*, como precondição para sua existência uma melhoria em termos tecnológicos, é possível trabalhar em um quadro de aumento de produtividade tanto em relação a matérias-primas como à energia. Logo, atingido um determinado nível de

demanda, tornar-se-á realidade a menor utilização desses fatores (matérias-primas e energia) e, através dessa utilização mais racional, uma melhora dos recursos ambientais disponíveis. Isto não significa, porém, a completa eliminação das externalidades negativas, pois, segundo Serôa da Motta (1990, p.113), citado em Togeiro (1998, p.27):

Externalidades surgem quando o consumo ou a produção de um bem gera efeitos adversos (ou benéficos) a outros consumidores e/ou firmas, e estes não são compensados efetivamente no mercado via sistema de preços.

Como o meio ambiente e os recursos naturais não possuem proprietários privados,⁶ sua degradação ou poluição não necessariamente atinge outro agente econômico de forma direta. Neste caso, temos a ocorrência de poluição física gerando custos sociais, ficando a cargo dos agentes governamentais as providências cabíveis para a resolução do problema. Entretanto, na hipótese de um ator vir a sofrer qualquer prejuízo econômico devido à geração de poluição por parte de outro ator, denomina-se esta poluição de econômica, gerando, além de custos sociais, custos privados, podendo, segundo os neoclássicos, dar-se algum tipo de compensação entre as partes envolvidas pela ocorrência da externalidade negativa, sem necessitar de intervenção do governo (TOGEIRO, 1998).

⁶ Segundo Togeiro (1998), “As externalidades ocorrem porque o bem em questão (meio ambiente/recursos naturais) não é propriedade de ninguém, ou melhor, é de domínio universal”. (p.28). Tal afirmação pode ser corroborada pela decisão do juiz indiano Balakrishnana Nair, que, em dezembro de 2003, expediu parecer contrário à Coca-Cola, exigindo que a empresa cessasse os bombeamentos que vinha realizando no lençol de Plachimada, no Kerala, região sul da Índia, alegando que recursos naturais como o ar, a água do mar e as florestas têm para a população mundial uma importância tão grande que seria totalmente injustificado fazer delas objeto da propriedade privada. Segundo ele, os mencionados recursos são um dom da natureza e devem ser colocados à disposição dos indivíduos de forma gratuita (SHIVA, 2005).

Surge então um paradoxo, já que a poluição econômica não deve ser necessariamente eliminada, uma vez que, partindo do princípio de que toda atividade produtiva gera algum nível de poluição (seja química, biológica ou sonora), sua eliminação acarretaria a não execução dessas atividades.

Conforme Togeiro (1998), sendo o objetivo da sociedade a maximização do lucro, o ponto de encontro das curvas da receita e da despesa é o nível ótimo de produção. Ocorre que, uma vez atingido o nível ótimo de produção, será atingido também um determinado nível de poluição, ficando este definido como nível ótimo de poluição (de acordo com o gráfico 1). Analogicamente, reduzindo o nível ótimo de poluição (simplesmente através de pura abstinência), estará se reduzindo também o nível de atividade econômica.

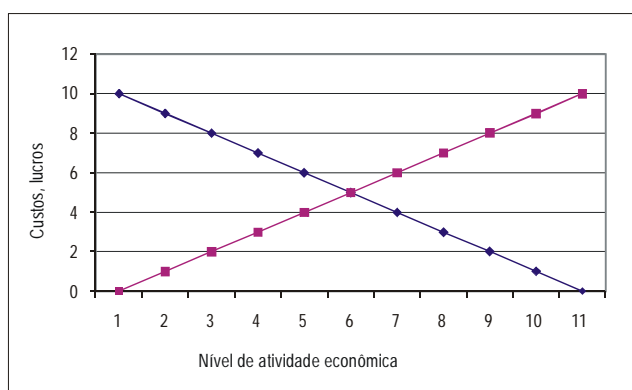


GRÁFICO 1 - DEFINIÇÃO ECONÔMICA DE POLUIÇÃO ÓTIMA
 FONTE: Adaptado de Togeiro (1998, p.29)

Porém, mesmo que um determinado nível de poluição possa ser absorvido pelo meio ambiente (representado pelo intervalo de 0 a 2, do eixo das ordenadas, no gráfico 2), mediante um processo regenerativo natural, isto não significa que a poluição não possa ser reduzida por meio de tecnologias de controle, como, por exemplo, a instalação de precipitadores e a mudança para óleo combustível com baixo teor de enxofre, implementadas pela Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental (CETESB), no combate à poluição de material particulado e dióxido

de enxofre, nas indústrias estatais e transnacionais estabelecidas na cidade brasileira de Cubatão, no Estado de São Paulo.⁷

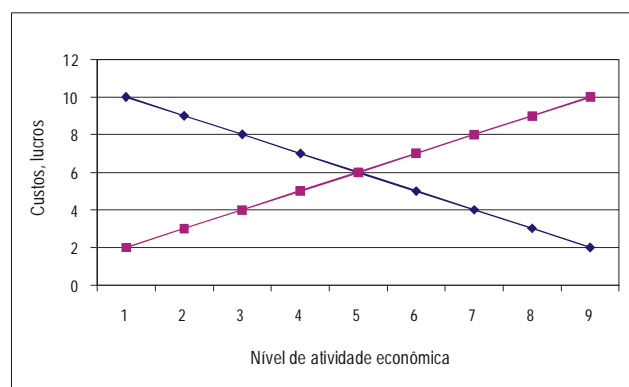


GRÁFICO 2 - NÍVEL ÓTIMO DE POLUIÇÃO COM CAPACIDADE DE ABSORÇÃO DO MEIO
 FONTE: Adaptado de Togeiro (1998, p.32)

2 Diferentes enfoques para o mesmo problema

Uma vez definido que, salvo através da utilização de controles tecnológicos, a redução do nível ótimo de poluição implica a renúncia de atividades produtivas, deve-se estabelecer uma forma de regulamentação e fiscalização dos níveis de externalidades negativas geradas pelo crescimento econômico. A dúvida em questão é como isto deve ser feito: com base na ótica neoclássica (preferencialmente via incentivos econômicos) ou institucionalista (por meio de arranjos institucionais controlados pelo governo).

Segundo os neoclássicos, a ocorrência de poluição remeterá à geração de custos sociais, podendo também gerar custos privados, se estiver atingindo diretamente outro agente econômico. Sendo o objetivo a resolução

⁷ O problema é que, por meio de análises empíricas, constatou-se que, quanto menor for o nível de poluição, mais caro são suas reduções adicionais, tornando relativamente mais barato reduzir quantidades iniciais de poluição pesada do que, uma vez despoluído, manter o controle de poluição (TOGEIRO, 1998).

ou diminuição desta externalidade negativa, surgem duas propostas, segundo Togeiro (1998, p.37):

- a) regulação direta do comportamento do poluidor por autoridades governamentais;
- b) incentivos econômicos para induzir o próprio poluidor a tomar a iniciativa de reduzir seus níveis de poluição.

Devido ao caráter liberal da escola neoclássica (*mainstream*), a opção pelos instrumentos econômicos é preferida em relação à regulação direta, denominada *policy-makers*, apesar de, segundo Togeiro (1998), na prática os instrumentos de intervenção governamental ainda serem empregados com amplo predomínio, contando inclusive com a simpatia de diversos economistas, como David Pearce e Kerry Turner (ALIER, 1998).

Contudo, os argumentos do *mainstream* a favor de seu ponto de vista começaram a ganhar força a partir da década de 1980 – conhecida no Brasil como “década perdida” – e mais precisamente com a difusão das idéias do Consenso de Washington, durante a década de 1990, sendo verificadas em diversos países tendências à desregulação (redução da ação direta do governo), integração política (política fiscal, levando em consideração problemas ambientais) e mudança no foco das políticas ambientais (de caráter corretivo para preventivo). Diversas ações nesse sentido ocorreram, como o investimento de US\$ 8 bilhões da British Petroleum em tecnologias de produção de energia a partir do hidrogênio, por iniciativa de John Browne, dono da companhia, bem como a ação de Hank Paulson, comandante da Goldman Sachs, que converteu uma de suas propriedades em área de preservação ambiental, em virtude de sua biodiversidade (WIZIACK, 2006).

O embrião desses argumentos foi um artigo semanal publicado em 1960, por Ronald Coase (que se tornou conhecido como “Teorema de Coase”), em que este discordava da visão de Arthur Pigou em relação aos conflitos originados por externalidades negativas. Enquanto Pigou defendia o princípio do poluidor pagador – adotado pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), a partir de

1972 –, Coase afirmava que em uma economia em que todos os ativos pertencem a alguém não haveria a necessidade de regulação por parte do governo, pois isto seria feito pelo próprio mercado. Helm e Pearce (1990, p.6), em Togeiro (1998, p.40), exemplificaram essa situação da seguinte forma:

Se uma empresa química polui um rio, o proprietário deste, se ele possuir o direito de [desfrutar de] água limpa, exigirá uma recompensa da empresa ou irá processá-la. Alternativamente, se ele não possuir o direito de água limpa, ele terá interesse em ‘subornar’ a empresa química para que reduza a poluição.

Entretanto, até serem retomados a partir dos anos 1990, os instrumentos econômicos foram contestados por seus opositores, como Ray Canterbury e Amir Marvasti, que alegavam haver diversas inconsistências no “Teorema de Coase”, como: falta de clareza dos direitos de propriedade, em várias circunstâncias; custos de produção elevados, em razão de muitas partes envolvidas na transação; comprometimento do desenvolvimento sustentável; e problemas gerados pela propriedade coletiva do meio ambiente – como a camada de ozônio –, em que se pode ser poluidor e poluído ao mesmo tempo, sendo que, neste caso, torna-se mais sensata a utilização da “teoria dos jogos” (TOGEIRO, 1998; ALIER, 1998).

Em função disso, afirmavam ser a solução negociada restrita a poucos casos, ficando a cargo das autoridades governamentais a resolução da maioria dos conflitos, que, quando interligados à área ambiental, recebem o nome de políticas de “comando e controle”. Tais políticas são caracterizadas, segundo Togeiro (1998), por: estabelecimento de limites para emissão de determinados poluentes; emprego do uso de tecnologias “limpas” e equipamentos antipoluição; controle de processos (procurando, por exemplo, baixar o teor de enxofre emitido na atmosfera); controle de produtos (como carros com baixo desempenho energético); restrição ou proibição de determinadas atividades, buscando manter a capacidade de absorção de poluentes por parte do meio ambiente; e controle de cotas de extração.

As políticas de “comando e controle” são impositivas, sujeitando todos aqueles que transgredirem suas regras às penas previstas em lei, que vão desde a aplicação de multas até a prisão dos infratores. Como exemplo de tais políticas, pode ser mencionado o Protocolo de Kyoto, embora este ainda sirva de motivo de desentendimentos internos, principalmente nas nações que decidiram não adotá-lo, como os Estados Unidos da América, onde a gestão atual se nega a assiná-lo, apesar de diversos apelos internacionais e protestos da oposição. Nesse país, a controvérsia é tão grande a respeito das vantagens auferidas pelo referido protocolo que alguns prefeitos e governadores de estado optaram por assinar acordos independentes, baseados nas cláusulas constantes no documento elaborado na cidade japonesa, resultando na circulação de ônibus em cidades como San Francisco e Chicago abastecidos por combustíveis alternativos (WIZIACK, 2006).

Em virtude disso, essas políticas possuem vantagens e desvantagens, quando comparadas à solução negociada. Se por um lado análises empíricas comprovam sua eficácia, garantindo, dessa forma, o apoio de movimentos ambientalistas e até mesmo de empresas já estabelecidas, pois instrumentos de regulação como as licenças não-comercializáveis, zoneamento e padrões de qualidade ambiental podem servir de barreira à entrada de novas empresas no mercado, por outro são ineficientes economicamente para a diminuição da poluição, em face da não consideração das diferentes estruturas de custo dos agentes econômicos privados; de possuírem altos custos administrativos, em função da estrutura necessária para seu funcionamento; de criarem barreiras à entrada; de não incentivarem a implantação de novos métodos antipoluentes; de serem propensos a sofrer influência de grupos com interesses predefinidos; e de não permitirem aos poluidores promover os ajustes quando lhes for mais apropriado (TOGEIRO, 1998; ALIER, 1998).

A despeito dessas desvantagens, as políticas de “comando e controle” são constantemente aplicadas em países em desenvolvimento, sendo mesmo

recomendadas por organismos identificados com o *mainstream*, como o Banco Mundial (BIRD). Um exemplo disso foi o que ocorreu na cidade de Cubatão, no Estado de São Paulo, como já se mencionou neste texto.

Podem ocorrer, ainda, negociações diretas entre o governo e determinadas empresas ou setores da indústria em relação à área ambiental, dando origem a vantajosos programas antipoluição, aceitos pelos representantes privados de forma voluntária. Segundo Togeiro (1998), os instrumentos de política ambiental, com base em regulações diretas, podem ser do tipo padrão (pois estabelecem padrões de emissão de poluentes, de qualidade ambiental, tecnológicos etc.), de zoneamento e licenças (através da demarcação de áreas – onde determinadas atividades não são permitidas – e da concessão de licenças) e de cotas (sendo estas não-comercializáveis de extração de recursos naturais).

Apesar de não se encontrar alheia à discussão do *mainstream*, a respeito da melhor forma de lidar com a ocorrência de externalidades negativas, a escola institucionalista, desde sua fundação por Thorstein Veblen, mostrou-se preocupada em incluir arranjos institucionais – relações de poder e regras do jogo – como fatores endógenos na busca da resolução dos problemas econômicos. Contrariando os neoclássicos, os institucionalistas acreditam que a busca pelo poder, os conflitos e as falhas do mercado, além das políticas de intervenção direta dos organismos governamentais, são importantes componentes na análise da economia em geral. Todavia, ao deixarem de empregar as modernas técnicas de estatística e os modelos matemáticos existentes, e, ao mesmo tempo, não se valerem de nenhum método semelhante para suas análises, pecam pela falta de um método próprio de estudo (TOGEIRO, 1998).

Os seguidores de Veblen não concordam com a afirmação de que não possuem um método de estudo, afirmando que a forma com que a escola atua consegue abranger contextos sociopolíticos específicos. Para eles, sua abordagem é mais apropriada ao trato dos problemas do meio ambiente, se comparada aos neoclássicos, em razão de seus enfoques holístico –

devido a sua abordagem interdisciplinar da economia – e evolucionário, que enfatiza o caráter dinâmico e histórico no trato dos problemas econômicos, baseado em padrões tecnológicos, institucionais, de costumes e valores (TOGEIRO, 1998; ALIER, 1998).

Em função disso, num primeiro momento enumeraram algumas características das distorções ambientais, como: a natureza sendo multidimensional e multidisciplinar, mostrando-se complexa e despertando um considerável índice de incerteza na humanidade em relação a estas distorções; além disso, apresentando grande parte das degradações aos recursos naturais de forma irreversível e gerando conflitos de interesses sociais e/ou privados (TOGEIRO, 1998). Consideram, ainda, a possibilidade de efetuarem uma análise mais ampla na busca de soluções aos problemas ambientais, em relação aos neoclássicos – limitados, segundo a visão institucionalista, pelo seu instrumental de análise unidimensional.

No entanto, apesar da oposição da escola ao *mainstream*, não surgem propostas institucionalistas concretas para a resolução dos problemas ambientais, restringindo suas contribuições aos já citados enfoques holístico, evolucionário e multimétodo.

3 A comparação dos resultados

Um dos grandes pontos de desacerto entre as duas abordagens ocorre na forma reducionista monetária com que os neoclássicos encaram os problemas ambientais. Baseando-se em conceitos de eficiência estática e eficiência dinâmica, que, em última instância, nada mais são do que análises custo-benefício, buscam atingir a maximização do lucro, com o menor nível de degradação possível do meio ambiente (TOGEIRO, 1998; ALIER, 1998).

Essa mensuração dos impactos ambientais em termos monetários é completamente rechaçada pelos

institucionalistas, uma vez que diversos bens públicos não podem ser cotados em preços de mercado. Mesmo com o argumento neoclássico da utilização de tecnologia na melhoria da qualidade ambiental e do desenvolvimento de modernos métodos para estimar essas melhorias, continua a existir um grau de contrariedade muito grande por parte dos institucionalistas em relação à performance dessas técnicas no trato dos problemas ambientais (TOGEIRO, 1998).

Segundo eles, tais métodos apenas indicam as preferências dos indivíduos por um meio ambiente preservado – o que dá origem ao conceito de disposição a pagar, ou seja, quanto os indivíduos estão dispostos a pagar a mais, por um determinado bem ou serviço, em troca da preservação de determinado componente ambiental –, não levando em conta a dificuldade de agregação da preferência dos indivíduos tanto agora quanto para as futuras gerações, o que impossibilita a mensuração do valor atribuído aos recursos ambientais pela sociedade (ALIER, 1998).

Em contraste com os neoclássicos, os institucionalistas pregam uma abordagem direta em questões que dizem respeito a valores, ideologia e ética, através da identificação dos pontos de vista relevantes, buscando conclusões condicionais e não unânimes (como as do Consenso de Washington, por exemplo). Dessa forma, pode-se perceber a discordância desta análise à forma simplificada de separação entre a economia e o resto das ciências sociais, atribuída ao *mainstream*.

Outros pontos relevantes de divergência entre as duas escolas, em relação a questões do meio ambiente, são o início da formulação de política ambiental (discussão dos tipos de instrumentos de política para os neoclássicos e do comportamento do indivíduo para os institucionalistas), o cenário de concorrência perfeita e monopolística para o *mainstream* e de concorrência imperfeita (o caso mais normal) e monopolística para os seguidores de Veblen, e a não aceitação por parte destes da separação – sugerida pelos neoclássicos – entre a “economia da poluição” e a “economia dos

recursos naturais”,⁸ pois, segundo eles, os economistas do *mainstream* deveriam parar de tratar a economia como um sistema isolado, distante da natureza (TOGEIRO, 1998; ALIER, 1998).

Mesmo reconhecendo os obstáculos existentes para a construção de uma teoria econômica que atenda adequadamente aos preceitos dos recursos naturais, os institucionalistas – que rechaçam os incentivos econômicos e não aderem pura e simplesmente à regulação direta –, mesmo que de forma não muito evidente, segundo Dietz e Straaten (1992), em Togeiro (1998), propõem especificações de padrões sustentáveis dos recursos naturais, sendo estes extraídos do funcionamento dos ecociclos, a partir de padrões determinados pelas autoridades governamentais.

Uma vez que os neoclássicos demonstram não confiar unicamente nos instrumentos de incentivos econômicos, acreditando que, dependendo do caso, devem ser empregados em conjunto com a regulação direta – cujas políticas mostram-se eficientes quando o objetivo é evitar o esgotamento da capacidade natural de absorção de matérias-primas e energia pelo meio ambiente –, as duas escolas aparentemente ensaiam uma aproximação, mesmo porque os institucionalistas não parecem apresentar uma alternativa às propostas do *maistream*. Contudo, não se deve ignorar que, em última análise, para a escola de Veblen, a restrição ecológica regula os instrumentos de política ambiental, enquanto a viabilidade econômica é quem o faz para os neoclássicos (TOGEIRO, 1998).

Considerações finais

No princípio do século XX, depois de quase 30 anos, em que as idéias marginalistas originais sofreram adaptações aos países em que foram empregadas, algumas nações – como a Inglaterra, a Áustria e a França – “reunificaram” seu pensamento econômico, recebendo a denominação histórica de escola neoclássica. Entretanto,

outros países não compartilharam da concepção dessa nova escola em função de seus pensamentos oposicionistas a este novo *mainstream*, com destaque para a famosa escola histórica alemã – cujo pensamento predominante determinava que cada país deveria ter seu modelo econômico – e os institucionalistas norte-americanos, que entendiam a economia como uma ciência social e, por isso, não poderia ser analisada de forma separada das demais ciências sociais, além de discordarem da busca por um mecanismo de ajuste automático dos mercados.

O pensamento neoclássico atingiu amplamente a economia, inclusive referenciando questões ambientais – como mostra o princípio do poluidor-pagador de Pigou, em 1920 –, que, de forma embrionária, suscitaram discussões a respeito da simultaneidade da ocorrência de crescimento econômico e conservação ambiental. Através das análises de alguns autores, especialmente de David Pearce, e ao contrário da opinião dos céticos que pregam ser esta questão uma irreversível dicotomia, conclui-se ser possível ocorrer tal correlação. De fato, torna-se imperioso o uso racional e a observação de determinadas normas e regras, como a busca por novas fontes de energia renováveis e recicláveis, o constante crescimento tecnológico, e, através disso, o aumento da produtividade na utilização de matérias-primas.

Por meio de análises empíricas que contradizem o discurso de que o crescimento zero fatalmente levará a uma maior conservação ambiental e, conseqüentemente, a um índice maior de desenvolvimento humano (SEN, 1999), remete-se a um quadro de crescimento econômico

⁸ Economia da poluição, ou economia do meio ambiente, trata dos níveis de poluição abrangendo inclusive o conceito de nível ótimo de poluição. Economia dos recursos naturais “(...) consiste na aplicação de métodos dinâmicos de análise de controle do uso intertemporal de recursos naturais renováveis e não-renováveis. Seu foco de atenção são os custos de uso (crescentes) dos recursos naturais – *inputs* das atividades econômicas – ao longo do tempo” (TOGEIRO, 1998, p.33).

com a coexistência de externalidades negativas, sendo a mais evidente a poluição. Ao ser atingido o nível ótimo de produção, será também atingido o nível ótimo de poluição, resultando em que a eliminação ou diminuição dos elementos poluentes, simplesmente por meio da renúncia à utilização dos fatores da produção que provocam sua emissão, fatalmente acarretará uma diminuição ou extinção da atividade produtiva. Entretanto, nada impede o emprego de recursos tecnológicos nos diversos setores industriais, que venham a controlar e/ou diminuir a emissão de componentes poluentes, o que não comprometeria a manutenção dos índices ótimos de produção. Surgem, então, duas análises em relação ao controle da propagação da degradação ambiental e da poluição, sucintamente descritas na seqüência.

De um lado tem-se os neoclássicos, que defendem a intervenção governamental sempre que não houver um agente econômico privado diretamente envolvido na questão (uma vez que os recursos naturais, originalmente, não possuem proprietários privados) e o livre acordo entre as partes, através de incentivos econômicos, quando um ator econômico privado vier a ser prejudicado pelas atividades de outro ator. Esta última contribuição, inspirada no “Teorema de Coase” de 1960, após um período de ostracismo – amplamente dominada pela regulação direta –, voltou a ser defendida com mais intensidade a partir da década de 1990, principalmente devido às idéias do “Consenso de Washington”.

Por outro lado, surgem propostas da escola institucionalista, cuja principal crítica ao *mainstream* está no fato de este não dar a importância devida às especificidades do mercado, como a busca pelo poder, os conflitos e as falhas por ele apresentadas, além de defenderem as políticas de intervenção direta por parte do governo, porém não da mesma forma que os neoclássicos, uma vez que, para os seguidores de Veblen, a economia não pode ser analisada de forma isolada em relação às demais ciências sociais. Segundo o pensamento da escola, os enfoques holístico e evolucionário sugeridos por ela permitem uma abordagem mais satisfatória na busca das resoluções

dos problemas ambientais, se comparadas à abordagem unidimensional neoclássica.

Sendo assim, os principais pontos de contraste entre as duas visões são: a centralização da análise neoclássica na teoria do custo-benefício e do custo de oportunidade, mesmo dispondo de um conhecimento insatisfatório das preferências dos agentes (os institucionalistas, desprovidos de um método próprio de pesquisa, opõem-se a este enfoque, uma vez que diversos bens públicos não podem ser cotados no mercado, apesar de não apresentarem uma alternativa clara a esta situação); os princípios de formulação da política ambiental; os mercados de concorrência perfeita para os clássicos e imperfeita para os institucionalistas; e a não concordância institucionalista da separação da economia ambiental em economia da poluição e economia dos recursos naturais.

Apesar dessas divergências, as duas escolas são defensoras do uso racional dos recursos naturais, apresentando uma certa maleabilidade nos instrumentos desta preservação (como exemplo, a recomendação da aplicação conjunta dos instrumentos de incentivos econômicos e da regulação direta por parte dos neoclássicos, em determinados casos, e a não oposição institucionalista disto, até mesmo por falta de alternativas viáveis), o que, muitas vezes, pode transparecer uma aproximação entre elas. Porém, não se deve esquecer que, em termos gerais, os neoclássicos analisam a viabilidade econômica, enquanto os institucionalistas detêm-se na restrição ecológica regulando os instrumentos de política ambiental.

Por fim, cabe referenciar que, uma vez que toda atividade produtiva gera algum nível de poluição, e que a diminuição deste nível, obtido em virtude de renúncia à produção e não pelo emprego de tecnologias de controle de poluentes, não é o que se deseja, tanto o argumento neoclássico quanto o institucionalista parecem consistentes se analisados em uma determinada intensidade, apresentando, porém, falhas pontuais. Uma vez que tanto um quanto outro não parecem abranger a resolução dos problemas causados

pelas externalidades negativas em sua plenitude, para se escolher uma visão ou outra deve-se pesar os prós e os contras de cada um deles.

Ainda assim, devido às constantes inovações tecnológicas e à crescente preocupação sobre o esgotamento dos recursos naturais, bem como à retomada dos conceitos institucionalistas por parte de autores contemporâneos, contrapondo os princípios neo-clássicos de negociação direta, oriundos do novo

paradigma estabelecido na última década do século XX, reconhece-se que as contribuições aqui sugeridas são limitadas para a resolução do problema, devendo as novas sugestões que vierem a surgir daqui para frente serem introduzidas no debate.

- Recebido em: 01/09/2006
- Aprovado em: 01/11/2006

Referências

- ALIER, Joan M. **Da economia ecológica ao ecologismo popular**. Blumenau: Editora da FURB, 1998. p.63-97.
- FOSTER, John B. Marx e o meio ambiente. In: WOOD, Ellen M.; FOSTER, John B. **Em defesa da história**. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1999. p.161-174.
- PEARCE, David. El crecimiento y el medio ambiente: objetivos compatibles? **Environment matters**, Washington, DC.: 2004. The World Bank Group, p.14-15, 2004.
- SANTOS, José C. G. **Tributação e ambiente**: casamento, divórcio, separação ou união de facto? Disponível em: <<http://www.dgaiec.min-financas.pt/revso.nsf/htmlmedia/body-iec40.html>>. Acesso em: 5 maio 2006.
- SEN, Amartya. **Sobre ética e economia**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999. p.17-44.
- SHIVA, Vandana. As mulheres do Kerala contra a Coca-Cola. **Le Monde Diplomatique**, março 2005. Disponível em: <<http://diplo.uol.com.br/imprima1073>>. Acesso em: 15 out. 2006.
- STERN, David L. The rise and fall of the environmental Kuznets curve. **World Development**, v.32, n.8, p.1.419-1.439.
- TOGEIRO de A., Luciana. **Política ambiental**: uma análise econômica, São Paulo: Unesp, 1998. p.27-87.
- WILLIAMSON, John. **The Washington Consensus as policy prescription for development**. Washington D. C.: Institute for International Economics Disponível em: <<http://www.iie.com/publications/papers/williamson0204.pdf>>. Acesso em: 08 set. 2004. 22p.
- WIZIACK, Julio. Al Gore, o ambientalista. **Revista Istoé**, 24 maio 2006. Seção Ciência, Tecnologia & Ambiente. Disponível em: <http://www.terra.com.br/istoe/1909/ciencia/1909_al_gore_o_ambientalista.htm>. Acesso em: 25 maio 2006.